

Endeudamiento del Estado en el caso de Baden-Wurtemberg
Martin Frank, Tribunal de Cuentas de Baden-Wurtemberg
Ponencia del
Congreso Internacional de EURORAI
19/05/06 en Wroclaw

Resumen

El endeudamiento de las corporaciones públicas en la República Federal de Alemania ha alcanzado proporciones dramáticas. A finales de 2005, el endeudamiento de la Federación, los *Länder* (Estados federados) y los municipios ascendía a 1.521.000 millones de euros. La capacidad de financiación se situó en el 3,3% y el endeudamiento total en el 68% del Producto Interior Bruto.

El endeudamiento amenaza con hacer que el presupuesto público sea incapaz de obrar. Los órganos responsables del control externo del sector público en Alemania reaccionan ante esa circunstancia abordando el tema de forma constante, también en el ámbito público. Los Tribunales de Cuentas emiten un informe anual sobre el aumento del endeudamiento y las peligrosas consecuencias asociadas a largo plazo. Con el fin de fomentar un cambio de tendencia, la Conferencia de los Presidentes de los Tribunales de Cuentas Federal y Regionales alemanes ha hablado de la problemática situación repetida y públicamente en exposiciones conjuntas y ha propuesto medidas concretas. La última exposición conjunta de mayo de 2004¹ recibió mucha atención por parte de los parlamentos y de los medios de comunicación. No obstante, la práctica estándar de endeudamiento federal y regional no ha experimentado cambios esenciales.

El objetivo de las distintas disposiciones jurídicas de la UE, la Federación y los Estados federados es mantener el endeudamiento público en el mínimo nivel posible. El derecho constitucional alemán hace referencia a las inversiones en relación a la Federación y los Estados federados; solo permite contraer nuevas deudas por la cantidad en la que se efectúen inversiones. Con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, el derecho de la UE pone el endeudamiento público en relación con el Producto Interior Bruto de los Estados miembros y prevé sanciones en caso de infracción de la normativa.

¹ Exposición de Hildesheimer del 07/05/04, Internet: http://www.lrh.niedersachsen.de/PM/pm2004_02.htm

En la práctica del Estado alemán, el marco de derecho constitucional ha resultado demasiado amplio e inapropiado para limitar el endeudamiento. Cuando, pese a esta interpretación amplia, se elaboraron presupuestos inconstitucionales a nivel federal y en algunos Estados federados, éstos pudieron justificarse como medida para combatir la alteración del equilibrio económico general.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea de 1997 y anteriormente los criterios de Maastricht han superado sus primeras pruebas prácticas. A consecuencia de la fase de estancamiento a comienzos de este siglo, el efecto de este instrumental ha disminuido. Sobre todo ha sido Alemania la que no ha cumplido durante cuatro años consecutivos los criterios de la UE y ha superado el valor límite de nuevo endeudamiento del 3 % del PIB; asimismo en el año 2006 amenaza con volver a infringir dichos criterios. La nueva interpretación de los criterios introducida en 2005 debilita aún más la posición de la UE frente al exceso de endeudamiento estatal.

La práctica estatal alemana no efectúa ningún reparto de la responsabilidad entre la Federación y los Estados federados en lo que se refiere al cumplimiento de los criterios. El reparto propuesto en el Consejo de Planificación Financiera de 2002, que asigna el 55% del posible endeudamiento a los Estados federados y los municipios y el 45% a la Federación y la Seguridad Social, es demasiado vago y hasta la fecha no ha sido aplicable. Actualmente, la UE imputa también las deudas de los Estados federados y los municipios a la República Federal de Alemania, pero, en la práctica, las sanciones europeas son aplicables sólo a la Federación. El reparto de responsabilidades y, en su caso, de las cargas debería producirse con la nueva normativa de las relaciones financieras entre Federación y Estados federados a partir de la reforma del federalismo.

El Tribunal de Cuentas exige desde hace tiempo del Estado de Baden-Wurtemberg un rechazo de la política del “dinero fácil y fresco” a través de nuevos endeudamientos. Ha solicitado en varias ocasiones que el Gobierno y el Parlamento del Estado federado apliquen de forma activa el objetivo de la política presupuestaria, expuesto repetidamente: alcanzar presupuestos sin nuevos endeudamientos netos. Los Gobiernos de los Estados federados han anunciado objetivos al respecto para los ejercicios de 1985, 2006 y, por último, para el año fiscal 2011. En la práctica, el único Estado federado que cumplió ese objetivo en el ejercicio de 2006 fue el Estado libre de Baviera.

En el actual informe anual del año 2006², el Tribunal de Cuentas de Baden-Wurtemberg propuso al Parlamento y al Gobierno regional un nuevo modelo que legalmente limitará en gran medida las posibilidades de endeudamiento. En esencia, los nuevos créditos solo pueden fundamentarse en inversiones cuando se destinen a inversiones propias del Estado federado. Puesto que el Estado federado financia en gran medida las inversiones de terceros (por ejemplo, de los municipios) que hasta la fecha han sido tratadas como inversiones propias, una limitación así reduciría drásticamente la posibilidad de endeudamiento. Con ello, el margen de endeudamiento se reduciría a menos de un tercio del actual. El debate sobre dicha propuesta aún no ha concluido.

En 2006 hubo nuevas elecciones en Baden-Wurtemberg. A partir de las negociaciones actualmente en marcha sobre la formación de un nuevo Gobierno regional, se han hecho públicos los planes de asegurar legalmente el objetivo de alcanzar presupuestos sin nuevos endeudamientos netos a partir del año 2011. La propuesta del Tribunal de Cuentas puede apoyar este objetivo.

² Su publicación está prevista para julio de 2006.